

BALTI RIIKIDE ANNEKTEERIMISE TUNNUSTAMINE AUSTRALIA POOLT

Tõnis Märtsen

Käesolevas artiklis on analüüsitud tunnustamise ja mittetunnustamise problemaatikat rahvusvahelistes suhetes ja rahvusvahelises õiguses Austraalia poliitika näitel.¹ Näidatakse ka, kuidas on lääneliku demokraatiaga riigis võimalik mõjutada valitsuse poliitikat sisepoliitilise surve kaudu.

Rahvusvahelises õiguses on tunnustamise küsimust käsitlenud mitmeti. Baltikumi näitel on juhul, kui ei tunnustata meetodeid, kuidas Balti riigid inkorporeeriti Nõukogude Liitu, tegemist *de facto* tunnustusega, kui aga antakse *de jure* tunnustus, siis tunnustatakse ka meetodeid, mida rakedati anneksiooni läbi viimisel.

Pärast Teist maailmasõda ei tunnustanud kogu läänemaailm Ida-Euroopa uusi piire, kaasa arvatud Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu. See ühtne mittetunnustamispoliitika lähtus Stimsoni doktriinist (mitte tunnustada sõjalise jõu kasutamise või sellega ähvardamisega saavutatud territoriaalseid muudatusi), mis oli seniajani olnud pigem soovituslikku laadi ettekirjutus. Uutes tingimustes (Trumani doktriini ja ohjeldamispoliitika raames) muutus Stimsoni doktriin aga üldise mittetunnustamispoliitika alustalaks.

Anneksiooni küsimust on käsitlenud laialdane läänemaailma autorite ring. Seda muuhulgas ka seetõttu, et Balti riikide Nõukogude Liitu inkorporeerimise mittetunnustamine oli üks mittetunnustamispoliitika peamisi juhtumeid.²

¹ Antud teemal on kaitsnud 2009. aastal magistritöö Tartu ülikooli ajaloo- ja arheoloogia instituudi juures (juhendaja prof. Eero Medijainen).

² Vt selle kohta: Rein Taagepera, Romuald J. Misjunas, *The Baltic States: years of dependence 1940–1980* (London: Hurst 1983); M. J. Peterson, *Recognition of governments: legal doctrine and state practice, 1815–1995* (London: Macmillan Press, 1997); William J. H. Hough, “The annexation of the Baltic States and its effect on the developments of law prohibiting forcible seizure of territory”, *Journal of International and Comparative Law*, 6:2 (New York Law School, 1985); Lauri Mälksoo, *Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu saatus rahvusvahelises õiguses 1940. a–1991. a. ja pärast 1991. a.* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005); Robert Langer, *Seizure of territory, the Stimson Doctrine and related principles in legal theory and diplomatic practice* (Princeton, 1969).

Sageli viidatavas kaheosalises monograafias *The Baltic dilemma* (1975, 1982) on Edgars Dunsdorfs käsitlenud teemat Balti pagulaste seisukohast, käesolev artikkel aga valgustab küsimust pigem Austraalia kui lääneriigi ja rahvusvaheliste suhete subjekti seisukohast.

Austraalia tunnustas anneksiooni de jure

Austraalia Ühenduse leiboristlik valitsus eesotsas Edward Gough Whitlamiga andis 1974. aasta juulis *de jure* tunnustuse Balti riikide annekteerimisele Nõukogude Liidu poolt. Reutersi Moskva korrespondent teatas 2. augustil 1974, et Austraalia saadik Nõukogude Liidus James Plimsoll külastas 28.–30. juulil Tallinna ja seeläbi on Austraalia esimene lääneriik, mis on tunnustanud *de jure* Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu. Austraalia elanikud said toimunust teada läbi Melbourne'i Herald'i artikli 3. augustil 1974, mis viitas Reutersile.³ Eesti NSV lehtedes oli Plimsolli visiidist juttu juba 31. juulil, mis põhines ETA (Eesti Telegraafiagentuur) intervjuul saadikuga.⁴ Kuna tegemist oli suhteliselt väikese teabenu-pukesega, kus pole sõnagi tunnustamisest, siis enne uudise Austraaliasse jõudmist ei tekitanud see ka vastukajasid.

Austraalia otsus tekitas aga sealses ühiskonnas mitmetasandilise vastu-reaktsiooni. Esiteks asusid otsuse vastu avalikult protestima Balti pagulased (ja ka ülejäänud Ida-Euroopa kogukonnad) Austraalias. Teiseks tekkis tugev reaktsioon Austraalia opositsiooni poolt. Kolmandaks heitsid lääneriigid Austraaliale ette taganemist mittetunnustamispoliitikast. Vaevalt oleks ainult pagulaste protest midagi muutnud. Kas nad oleks Austraaliast ära kolinud, kui lõpplahendus oleks teistsugune olnud? Loomulikult oli neid Austraalia valitsuse poolt alt veetud, aga nende pettumus üksi ei saanud muuta valitsuse poliitikat. Opositsioon soovis tunduvalt lähemat pragmatilisest kaalutlusest igal võimalikul moel valitsust kõigutada. Kõikides suuremates Austraalia ajalehtedes ilmusid 5. augustil 1974 artiklid opositsiooniliidri B. M. Sneddeni pressiteatega.⁵ Mittetunnustamispoliitika taganemise etteheited lääneriikide poolt oli küllaltki ebakonkreetsed

³ Telegramm Austraalia välisministeeriumist Moskva ja Kopenhaageni saatkondadesse 4.8.1974; Kommentaar Balti riikide kohta 7.8.1974, National Archives of Australia, Department of Foreign Affairs, U.S.S.R. – Relations with Australia – Incorporation of Certain Areas in Soviet Union [edaspidi NAA], A 1838/385, 69/1/3/8, part 3.

⁴ "Austraalia suursaadik Tallinnas", *Edasi; Noorte Hää; Rahva Hää*, 31.7.1974.

⁵ Edgars Dunsdorfs, *The Baltic dilemma: the case of the de jure recognition by Australia of the Baltic States into the Soviet Union* (New York: Robert Speller & Sons, 1975), 221–222.

tooniga. Sama heideti ette ka Uus-Meremaale, kes sellest välja ei teinud ja kellele ka mingisuguseid sanktsioone ei järgnenud.

Huvitav on aga see, et otsuse tunnustada *de jure* Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu tegi peaminister Whitlam juulis 1974 peaaegu ainuisikuliselt, konsulteerides väga väheste inimestega. Nagu arhiivimaterjalidest selgub, toimus vastavateemaline diskussioon näiteks Moskva Austraalia saatkonna ja välisministeeriumi vahel juba alates maist 1974.⁶ 30. aprillil oli Whitlam ühes intervjuus lubanud mitte tunnustada *de jure* Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu eelnevate valitsuste eeskujul. Ja ta andis seda lubadust nii varem kui ka hiljem veel mitmel korral, näiteks 28. aprillil 1974 vastukirjas V. Bukeviciusele, kes oli sel ajal Leedu kogukonna nõukogu president Austraalias.⁷

Whitlam tegi nähtavasti vaelearestuse, lastes end ära petta nii Balti pagulaste vaiksest eksisteerimisest, kinnitustest mitmelt poolt, et otsus võib muuta Austraalia suhteid Nõukogude Liiduga positiivses suunas kui ka teatavatest märkidest Külma sõja osapoolte poliitikas. Vihjatud on tol hetkel toimunud Euroopa julgeoleku ja koostöö konverentsile (CSCE).⁸ Nõukogude Liit ootas kahtlemata CSCE lõppaktist rohkem, kui sai. Ilmselt jäi tulemus vähem konkreetne, kui Nõukogude Liidu diplomaatia oli lootnud.⁹

CSCE konverentsi lõpptulemust saab võrrelda Balti riikide iseseisvuse esialgse tunnustamisega sajandi algul. Teiste riikide *de jure* tunnustused tulid alles pärast Nõukogude Venemaa ja iga Balti riigi vahel eraldi sõlmitud rahu, milles esimene tunnustas *de jure* nende lahkulöömist.¹⁰ Seni oli tegemist *de facto* ehk tingimusliku tunnustusega. Tunnustati uusi riike, aga samas ka tsaaririigi territoriaalset terviklikkust. Sama lugu on CSCE lõppaktiga – tunnustati piire pärast Teist maailmasõda, aga samas ei tunnustatud anneksiooni.

Nõukogude Liit lootis saada *de jure* tunnustuse Balti riikide inkorporeerimisele, alustades selle otsimist võimalikult kaugelt – Austraaliast ja Uus-Meremaalt. Ta oletas, et järk-järgult tuleb kogu maailm Austraalia algatusega kaasa ja lõpuks tunnustatakse ka CSCE lõppaktis Euroopa

⁶ J. Plimsolli kiri Austraalia välisministeeriumi sekretärile 27.5.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

⁷ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 42–43, 54.

⁸ Konverents algas 1973. aasta juulis Helsingis, jätkus 1973–75 Genfis ja lõppes 1975. aastal Helsingi tippkohtumisega.

⁹ Austraalia välisministeeriumi ettekanne Balti riikide staatuse kohta välisministri kohusetäitjale 20.6.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

¹⁰ Langer, *Seizure of territory*, 22–25.

riikide ja Ameerika Ühendriikide poolt *de jure* Teise maailmasõja järgseid Ida-Euroopa piire (k.a Baltikumi inkorporeerimist). Tõsine poliitiline lainetus, mis tekkis Austraalia otsusest tunnustada *de jure* Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu, on kindlasti üks põhjusi, miks lääneriigid otsustasid mitte toimida samamoodi. Austraalia juhtum näitab seega läänemaailma piiripealset olekut antud küsimuses. Probleemi analüüsid võime järeldada, et mainitud *de jure* püsimajäämine oleks suure tõenäosusega tähendanud sama sammu astumist paljude teiste riikide poolt.

Arutlegem põhjuste üle, miks Austraalia tunnustas anneksiooni *de jure*. Austraalia riigile ei olnud sellest otsusest otsest kasu. Austraalia on loodusvarasid eksportiv maa, Nõukogude Liit aga ei ületanud kunagi 2–3 protsenti Austraalia ekspordi mahust.¹¹ Eeldatav kasu olla diplomaatilise läbimurde põhjustav riik on iseasi. Kahju tekkis kindlasti leiboristidele, kuna nende populaarsuse langemisele aitas kaasa baltlaste aktiivne protestimine otsuse vastu.

Arvesse võiks ehk tulla Austraalia-poolne soov vähendada Nõukogude Liidu pahameelt seoses suhete paranemisega Hiina Rahvavabariigiga.¹² Ent see tundub olevat otsitud põhjus, kuna juba märgitud peaaegu olematud majanduslikud suhted kahe riigi vahel ei andnud põhjust sooviks neid parandada. Siiski on see uus teave võrreldes Dunsdorfsi seisukohtadega.

Nõukogude Liit soovis võita päris palju, kui *de jure* tunnustus Balti riikide inkorporeerimise kohta oleks kehtima jäänud. Vaatamata tohutule sõjamasinale ja tuumarelvade hulga soovis Nõukogude Liit saada mingisugust kinnitust olemasolevale *status quo*’le ja legaalselt dokumenti, mis kinnitaks annekteeritud maad ja rahvad tema külge.¹³ Kuid senimaani tundub, et Nõukogude Liit ei leidnud piisavalt head mehhanismi *de jure* tunnustuse saavutamiseks. Üldpõhimõttes lähtuti printsiibist, et seal, kus Punaarmee kord sees, nii see ka jääb. Ainuke piirkond Euroopas, kust Punaarmee lahkus enne Külma sõja lõppu ja Nõukogude Liidu kokkuvarisemist, oli Austria (1955).

Millised võisid olla võimaliku personaalse kasu motiivid? Esiteks vaatleme Austraalia peaministrit Whitlamit. Tal oli soov saada Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) järgmiseks peasekretäriks,¹⁴ kes määratakse viieks aastaks julgeolekunõukogu ettepanekul. Arvatavasti soovis Whitlam muuta oma karjääri rahvusvaheliseks ja seetõttu lootis ta ÜRO

¹¹ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 300–301.

¹² Kommentaar Balti riikide kohta 7.8.1974, NAA, f A 1838/385, nim 69/1/3/8, part 3.

¹³ Henry Kissinger, *Diplomaatia* (Tallinn: Varrak, 2000), 915.

¹⁴ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 242.

julgeolekunõukogus Nõukogude Liidu toele, olles teinud teene, tunnustades Balti riikide inkorporeerimist. Pole aga põhjust arvata, et kui *de jure* tunnustus oleks püsima jäänud, siis oleks Nõukogude Liit teinud mingisuguse vastuteene.

Välisministri kohuseid täitev Whitlam (välisminister Donald Robert Willesee oli tol hetkel välisvisiidil) andis esialgse nõusoleku *de jure* tunnustuseks 3. juulil 1974, nõusoleku pidi andma ka välisminister.¹⁵ Willeseed informeeriti peaministri esialgsest otsusest 15. juulil, kui ta jõudis tagasi kodumaale. Järgmisel päeval kirjutas Willesee ilmselt samale käsikirjalisele paberile, millega Whitlam oli välisministeeriumi sekretäril Alan Renoufil palunud teda otsusest informeerida, *off we go then*¹⁶ ja allkirja.¹⁷ Tal tundusid olevat tunnustamisega seoses omad eesmärgid, millest tulevalt kaitses ta seda otsust vägagi kindlameelselt. Willesee soovis nimelt saada ÜRO peaassamblee presidendiks. Tegelikult oli tegemist utoopilise sooviga, kuna Austraaliast oli juba olnud üks president (aastatel 1948–49 toonane välisminister Herbert Vere Evatt) ja traditsioon nägi ette, et iga uus president valitakse eri riigist. Hetkel oli aga järjekorras ootamas üle saja riigi. Mõningail andmeil ei olnud Willeseel isegi keskkooliharidust ja sellest tulenev kitsas silmaring takistas tal valitsuse otsust adekvaatselt selgitada.¹⁸

Isikud, kes veel lootsid Austraalia tunnustusest kasu saada, olid Austraalia suursaadik Nõukogude Liidus James Plimsoll ja Alan Renouf, kes olid idee initsiaatorid.¹⁹ Plimsoll oli sarnast skeemi juba kasutanud kümme aastat varem Goa juhtumi puhul. Nad soovisid olla mehed, kellest algab teatav pööre poliitilises elus – mehed, kes mõjutavad rahvusvahelisi suhteid.

Probleemi kujunemine

22. märtsil 1973 oli Austraalia seisukoht: mitte tunnustada *de jure* Eesti, Läti ja Leedu inkorporeerimist Nõukogude Liitu. Kehtivat olukorda tunnustati

¹⁵ Austraalia välisministeeriumi sekretäri Alan Renoufi kiri Balti riikide staatusest välisministri kohusetäitjale (kirja lõpus on käsikirjaline märge *agree* [nõus] koos kuupäevaga 3.7.1974 ja Whitlami allkirjaga) 2.7.1974; käsikirjaline arhivaal, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 3.

¹⁶ Vabas tõlkes – *las käia*.

¹⁷ Käsikirjaline arhivaal, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 3.

¹⁸ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 102–105.

¹⁹ Austraalia välisministeeriumi sekretäri Alan Renoufi kiri Balti riikide staatusest välisministri kohusetäitjale 2.7.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 3.

de facto, kuna see oli saavutatud illegaalseid teid kasutades.²⁰ Ametlikes dokumentides ja dokumenteeritud väljaütlemistes lubas Austraalia peaminister Whitlam seda hiljem veel korduvalt.

Pärast *de jure* tunnustuse andmist väitis Whitlam, et idee oli spon- taanne ja mitte kellegi poolt survestatud. Uurides materjale, mis on otsuse kohta saadaval, selgub, et päris nii see siiski ei olnud. Võib näha, et kir- javahetust vastava otsuse tegemiseks peeti Austraalia saatkondadega üle maailma juba pikka aega.

Telefonivestluses Austraalia ja Uus-Meremaa välisministeeriumide sek- retäride A. Renoufi ja F. Corneri vahel ütles Corner, et vastavuses Austra- alia ja Suurbritannia seisukohtadega ei külasta Uus-Meremaa parlamendi delegatsioon Moskvasse sõites Eestit, nagu seda olid soovinud ja soovita- nud venelased. Ta lisas, et Austraalia ei ole tunnustanud Baltikumi ühen- damist Nõukogude Liiduga, kuna Austraalias elavad baltlased takistavad sellise otsuse tegemist. Et Uus-Meremaal niisugune probleem puudub, siis lubas ta soovitada oma riigil anda inkorporeerimisele *de jure* tunnustus. Alan Renouf vastas, et Austraalia seisukohad kattuvad paljus Uus-Mere- maa omadega, kuid peaminister hoiab tunnustuse andmist veel tagasi.²¹ See telefonivestlus näitab selgelt, et need mõlemad riigid olid võtnud nõuks anda *de jure* tunnustus eksisteerivale situatsioonile Baltikumis ja et Nõu- kogude Liit avaldas selleks teatavat varjatud survet.

A. Renouf kirjutas välisministeeriumi asesekretärile F. B. Cooperile, et Austraalia peaminister on valmis *de jure* tunnustuse andmiseks, aga ootab õiget hetke ja tahab seda teha võimalikult diskreetselt. Käsitsi on lisatud kirjale märkus, et peaministri Moskva visiidiks on vaja saavutada omavahelistes suhetes soodne õhkkond.²² Austraalia suursaadik Moskvas James Plimsoll asus aktiivsemalt küsimusega tegelema 27. mail 1974. Tõe- näoliselt veensidki Plimsolli seisukohad ja arvamused kirjavahetu- ses Austraalia valitsuse liikmetega Whitlamit otsust vastu võtma.²³ Samas tundub, et Plimsolli mõjutas omakorda Renouf. Oma hilisemates inter- vjuudes toimunu kohta väidab Whitlam, et mõtte algataja oli Plimsoll, aga

²⁰ Austraalia kindralkuberneri kabineti selgitus Balti riikide staatuse kohta 22.03.1973, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

²¹ Telefonivestluse salvestus Uus-Meremaa välisministeeriumi sekretäri F. Corneri ja Austraalia välisministeeriumi sekretäri A. Renoufi vahel 6.5.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

²² A. Renoufi kiri F. B. Cooperile, 21.5.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

²³ Austraalia suursaadiku Moskvas, J. Plimsolli kiri välisministeeriumile 27.5.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

arhiivimaterjalid näitavad, et algatus pärineb Renoufilt²⁴ ja tõenäoliselt võis tunnustuse idee pärineda Uus-Meremaalt.

Plimsoll märgib ära kõneluse Ulrich Sahmiga, Saksa Liitvabariigi saadikuga Moskvast. Sahmi sõnul on NATO riigid nõustunud mitte tunnustama Balti riikide inkorporeerimist *de jure* peamiselt Ameerika Ühendriikide sisepoliitika huvides, tema ise aga olevat soovitanud korduvalt üle vaadata senine seisukoht ja lubada tal külastada Tallinna või Riit. Nimelt olevat Saksa Liitvabariik Nõukogude Liiduga sõlmitud rahulepinguga juba tunnustanud piire ja seeläbi ka Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu. Ta lisas veel, et Austraalia peaks leidma võimaluse inkorporeerimise tunnustamiseks *de jure*, kuna ta ei kuulu NATOsse.²⁵ Ilmselt võib sellest kirjast välja lugeda nii Moskva laiaulatuslikku varjatud survet küsimuse lahendamiseks kui ka teatavat märki tekkivast võimalikust diskussioonist Teise maailmasõja järgsete piiride *de jure* tunnustamiseks Ida-Euroopas.

Austraalia välisministeeriumi Vaikse ookeani ja lääne divisiooni esimene asesekretär B. G. Hill kirjutas 6. mail 1974 peaministrile Corneri ja Renoufi vahelisest diskussioonist. Edasi selgitas ta probleemi tagamaid, väites muuhulgas, et Austraalia nooremplomaadid on külastanud Balti riike, aga läänemaailma praktika kohaselt ametlikke kontakte pole toimunud. Kanada, Suurbritannia ja Ameerika Ühendriigid on andnud Balti riikide inkorporeerimisele Nõukogude Liitu küll *de facto* tunnustuse, kuid hoiduvad *de jure* tunnustusest. Lisaks toimib nimetatud riikides Balti riikide konsulaaresinduste või diplomaatiliste esinduste töö, kus on ametis enne 1940. aastat määratud ametnikud. Kirjas on veel vihje toimuvale CSCE konverentsile, millelt oodatakse samuti *de jure* tunnustust Teise maailmasõja järgsele piiridele Euroopas ning soovitus selle andmiseks Balti riikide inkorporeerimisele Nõukogude Liitu ja sellega seonduvateks toiminguteks.²⁶

Siin kõne all olnud materjalid andsid Austraalia peaministrile Whitlamile piisavalt infot, mille põhjal teha otsus *de jure* tunnustuse kasuks. Läbivalt on näha, et materjali sisuks on Balti riikide käesolev olukord ja eri riikide suhtumine sellesse. Enamuse seisukohaks oli vajadus tunnustada olukorda Baltikumis kui jäävat. Tundub, nagu ei julgeks keegi olla otsuse tegemisel esimene ja Austraalia peaminister lootis enne teisi luua Nõukogude Liiduga häid suhteid. See oli kahtlemata põhjalikult kaalutletud

²⁴ Paul Öpik, Ann Tünder-Smith, "Renouf's role in recognition: Foreign Affairs head was key player, wanted history to recognise him!", *Meie Kodu*, 22.2.2006.

²⁵ J. Plimsolli kiri välisministeeriumile 10.6.1974, NAA, A1838/385, 69/1/3/8, part 2.

²⁶ B. G. Hilli kiri Balti riikide staatusest välisministri asetäitjale 20.6.1974, NAA, A1838/385, 69/1/3/8, part 2.

otsus ja oleks ka toonud pikemas perspektiivis läänemaailma heakskiidu, kui tunnustus oleks püsima jäänud ja kui CSCE konverentsi tulemustes oleks kajastatud *de jure* tunnustus Ida-Euroopa olukorrale.

Kooskõlastatult Austraaliaga andis 22. augustil 1974 Balti riikide inkorporeerimisele Nõukogude Liitu *de jure* tunnustuse ka Uus-Meremaa. Eri-nevuseks oli küll see, et kui Austraalia otsusest saadi teada läbi Reutersi Moskva korrespondendi, siis Uus-Meremaa otsusest teatas peaminister Norman Eric Kirk.²⁷ Uus-Meremaa tahtis vältida selleteemalisi väitlusi parlamendis ja informeeris rahvast otsusest avaliku teadaande kaudu. Teiseks ei olnud seal ka ju suurt baltlaste kogukonda, kelle reaktsiooni oleks pidanud kartma. Ja kolmandaks – Uus-Meremaa roll rahvusvahelistes suhetes oli märksa väiksem kui Austraalia.

New Yorgis ÜRO pressikonverentsil 1. oktoobril 1974 seletas Whitlam, et kolm Balti riiki on olnud Venemaa osad, välja arvatud aeg kahe maailmasõja vahel. Austraalia peaminister käsitles aga Balti riikide ajalugu ühekülgsest ja faktivigadega. Austraalia parlamendi raamatukogu seadusandliku uuringu teenistuse poolt väljastati ülevaade Balti riikide ajaloo kohta. See sisaldas üldist Baltikumi puudutavat informatsiooni, ajalugu enne 1918. aastat, vabadussõdu, maailmasõdadevahelist iseseisvust, Nõukogude Liidu 1940. aasta anneksiooni ja okupatsiooni, hitlerliku Saksamaa okupatsiooni, uut Nõukogude okupatsiooni (1944), aastaid pärast sõda, Balti riike tänapäeval (koos olulise statistikaga, näiteks kommunistliku partei liikmeskonna kohta jne) ning lõpetuseks senist Balti riikide Nõukogude Liitu inkorporeerimise mittetunnustamise poliitikat.²⁸ Seda dokumenti oleksid võinud nii Austraalia peaminister Whitlam kui ka välisminister Willesee paremini kasutada, et pääseda hilisematest häbistavatest avaldustest ning olla valmis paremini vastama küsimustele.

Otsus olevat tulenenud valitsuse poliitikast tunnustada reaalselt olukorda maailmas. Välisminister Willesee rõhutas, et lähema aasta jooksul kavatsevat kogu maailm tunnustada Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu. Praktilise osana tunnustuse juures tõi Willesee välja võimaluse Austraalia saadikul külastada Balti riike. Pressiteates on maha tõmmatud lõik, mida ilmselt ei avaldatud laiemale kuulajaskonnale. Selles vihjatakse selgelt käimasolevale CSCE konverentsile ja sellele, et enamik

²⁷ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 101.

²⁸ Austraalia parlamendi raamatukogu seadusandliku uuringu teenistuse poolt väljastatud uurimus Balti riikide ajaloo ja hetkeseisu kohta 18.9.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 3.

Euroopa riike eesotsas Saksa Liitvabariigiga on jõudmas kokkuleppele eksisteerivate piiride tunnustamises.²⁹

Erinevates Austraalia valitsuse selgitustes oma teguviisi kohta tuuakse välja olulise näitena Goa juhtum Indias, mida võrreldakse Balti riikide situatsiooniga. Oli ka lihtne võrrelda, kuna suursaadik oli toona Indias sama, kes nüüd Nõukogude Liidus – James Plimsoll. Lisaks sellele olid 1964. aastal valitsuserakonnaks liberaalid. Käitumismall oli ka sarnane: suursaadiku visiit näitas *de jure* tunnustust. Sellele näitele oli valitsusel väga lihtne apelleerida, öeldes, et miks ühele erakonnale on sarnane käitumine lubatud, teisele mitte. Siiski, kui süüvida mõlemasse juhtumisse, siis näeme, et tegu on ainult vormiliselt sarnaste olukordadega. Goa puhul oli tegemist dekoloniseerimisega, Baltikumi puhul aga koloniseerimisega. Paradoksaalselt toetasid siin sotsialistid koloniseerimist, kuigi oma põhimõtetes on nad sellele vastu. Goa elanikud olid enamasti nõus piirkonna Indiaga liitmisega, Baltikumi kolme riigi enamus aga vastu liitmisele Nõukogude Liiduga. Ja veel: Goa rahvastikust oli enamus India põliselanikud, Balti riikide rahvastikust venelasi seevastu enne Teist maailmasõda võrdlemisi väike protsent.³⁰ Loomulikult ei saa õigustada anneksiooni, aga olukordade analüüs näitab siiski, et nende juhtude erinevused on suuremad kui ühisosa. Plimsoll aga soovitas kasutada sama skeemi, mis Goa puhul ja ütles, et tema arvates oleks see ainuõige samm.³¹

Riigi tunnustamine ja rahvusvaheline õigus

Alates Teise maailmasõja puhkemisest kuni Külma sõja lõpuni võib rahvusvahelise õiguse jagada perioodideks enne ÜRO harta jõustumist 26. juulil 1945. Aega, mis jääb aga ÜRO loomise ja Külma sõja lõpu vahele, võib omakorda jagada tinglikult kaheks perioodiks: enne 24. oktoobril 1970 vastu võetud ÜRO deklaratsiooni ÜRO hartale vastavate riikidevahelisi suhteid ja koostööd puudutavate rahvusvahelise õiguse sätete kohta³² ja pärast seda.

Kuigi deklaratsioon muutus üheks mittetunnustamispoliitika alustalaks, ei saa seda otseselt lugeda Balti juhtumi kohta käivaks. Antud juhtum pärineb ju aastast 1940 ja rangelt võttes ei tohiks isegi ÜRO harta kehtida

²⁹ Pressiteate mustand, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 3.

³⁰ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 64–65, 98.

³¹ J. Plimsolli kiri välisministeeriumile 27.5.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

³² Need sätetavad, et riigi territoorium ei tohi olla teise riigi poolse hõivamise objektiks, kui see tuleneb jõu kasutamisega ähvardamisest. Ühtegi jõu kasutamisega ähvardamise tulemusel saadud territooriumi omastamist ei tohi tunnustada kui õiguspärast, vt Mälkssoo, *Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus* 132–133.

tagasiulatavalt selle kohta. Mittetunnustamispoliitika on rahvusvahelise poliitika üks erimenetlus rahvusvahelise õiguse rikkumisest tuleneva olukorra kehtetuks tunnistamiseks, mis lähtub printsiibist, et õigusrikkumine kui selline ei saa tekitada õigust (*ex injuria jus non oritur*). Mittetunnustamispoliitikas järgis läänemaailm Stimsoni doktriini, see toetus aga selgelt Briandi-Kelloggi paktile (27. augustil 1928 allkirjastatud rahvusvaheline leping), mille eesmärgiks oli sõja kui rahvusliku poliitika edendamise vahendi hukkamõist. Stimsoni doktriin loodi ja leidis esmakordset rakendust siis, kui Jaapan okupeeris 1931. aastal Hiina provintsi Mandžuuria. 11. märtsil 1932 mõistis Rahvasteliit Jaapani agressiooni hukka ja Jaapan astus seepeale liidust välja.³³ Tegelikult toetubki Balti riikide juhtum otsestelt ainult Briandi-Kelloggi paktile ja Ameerika Ühendriikide asevälisministri Sumner Wellesi 23. juulil 1940 tehtud Baltikumi annekteerimist taunivale avaldusele.

Stimsoni doktriin sai hoopis olulisema tähenduse Külma sõja mittetunnustamispoliitika raames. Seniajani oli vaieldav, kas tegemist oli doktriiniga või pigem ettekirjutusega. Võime järeldada, et uues olukorras kasutasid lääneriigid seda kui ettekäänet mitte sekkuda sõjaliselt Nõukogude Liidu mõjusfääri. *De facto* tunnustasid lääneriigid Nõukogude Liidu voli Balti riikide, Poola, Rumeenia ja Tšehhoslovakkia üle kõige hiljem Teherani konverentsil (28. november – 1. detsember 1943). Jääb arusaamatuks, miks olukorrale ei saavutatud *de jure* tunnustust enne Trumani ohjeldamispoliitikat. Kas oli tegemist lääneriikide põhimõttekindluse või Nõukogude Liidu leige huviga?

Rahvusvaheline õigus tunnustab militaarset okupatsiooni ainult sõja korral. Kolme Balti riigi ja Nõukogude Liidu vahel ei eksisteerinud 1940. aastal sõjaseisukorda ning neid rünnates rikkus Nõukogude Liit mitmeid riikidevahelisi lepinguid (alates Eestiga 2. veebruaril, Leeduga 12. juulil ja Lätiga 11. augustil 1920 sõlmitud rahulepingutest).³⁴ Balti riikide (ja Soome) ning Nõukogude Venemaa esimesed *de jure* tunnustused pärinevadki nendest omavahelistest lepingutest (Bresti rahuga 3. märtsist 1918 oli tegelikult Nõukogude Venemaad esimesena tunnustanud Saksa keisririik, aga riigikorra muutumise tõttu Saksamaal annulleeris Nõukogude Venemaa lepingu 13. novembril 1918³⁵).

³³ Enn Sarv, "Eesti Vabariigi kontinuiteet 1940–1945", *Töotan ustavaks jääda...*, Eesti Vabariigi valitsus 1940–1992 (Tartu: Greif, 2004), 15–92 (15–20); Bernard R. Bot, *Non-recognition and treaty relations* (New York: Oceana Publications, INC., 1968), 27–28.

³⁴ Endel Krepp, *Security and non-aggression, Baltic States and U.S.S.R., treaties of non-aggression* (Stockholm: Estonian Information Centre 1973), 29–30.

³⁵ Aabner Uustal, *Rahvusvaheline õigus* (Tallinn: Eesti Raamat, 1984), 104.

Paljudel riikidel, mis piirnesid Nõukogude Venemaaga ja olid olnud Tsaari-Venemaa osad, oli vajadus suhelda Venemaaga ja vastupidi. Nende algsete suhete üheks väljenduseks võib lugeda omavahelisi rahulepinguid.³⁶ Sarnane tegutsemine andis Nõukogude Venemaale, aga ka uutele riikidele võimaluse muutuda rahvusvahelise õiguse subjektideks.

Nõukogude Liit rikkus Leeduga 28. septembril 1926, Lätiga 5. veebruaril 1932 ja Eestiga 4. mail 1932 sõlmitud mittekallaletungilepinguid ja tegelikult ka vahetult enne agressiooni Moskvast sõlmitud vastastikuse abistamise pakte (Eestiga 28. septembril, Leeduga 3. oktoobril ja Lätiga 5. oktoobril 1939). Lisaks rikkus Nõukogude Liit multilateraalse agressiooni definitsiooni konventsiooni, mis oli alla kirjutatud 1933. aastal Londonis ja sõnastatud peaaegu täielikult Nõukogude Liidu soovitusi arvestades.³⁷ Peagi esitas Nõukogude Liit kolmele Balti riigile ultimaatumid (1940. aasta 14. juunil Leedule ja 15. juunil Eestile ning Lätile), viies seal seejärel jõu ähvardusel läbi veretud riigipöörded.³⁸

Enamik läänერიike ei tunnustanud mitte kunagi *de jure* Baltikumi inkorporeerimist Nõukogude Liitu. Eranditena mainitakse Šveitsi ja Soomet, kuigi kumbki riik pole seda kinnitanud. Soome riik on väitnud, et nad ei ole Balti riikide inkorporeerimist ametlikult kunagi *de jure* tunnustanud, Nõukogude Liit luges aga selliseks tunnustuseks Soome presidendi Urho Kaleva Kekkoneni mitteametlikku visiiti Nõukogude Eestisse 11.–14. märtsil 1964. See tulenes arvatavasti seisukohast, et paljud idabloki rahvusvahelise õiguse uurijad lähtusid põhimõttest, et igasugune kontakt võrdub tunnustusega või vähemalt *de facto* ehk osalise tunnustusega.³⁹ Selle stsenaariumi järgi toimus ka Balti riikide inkorporeerimise *de jure* tunnustamine Austraalia poolt. Kui aga käesolevas artiklis käsitletav ajalooperiood kõrvale jätta, siis on Austraaliagi pidevalt keeldunud tunnustamast Nõukogude Liidu poolt Balti riikide anneksiooni legitiimsust *de jure*, pidades kinni üldisest mittetunnustamispoliitikast antud küsimuses.⁴⁰

Teise riigi poolt seadusvastaselt annekteerimine ei tähenda riigi automaatset kadumist. *De jure* tunnustus säilib seni, kuni pole uuele võimule antud *de jure* tunnustust, mis automaatselt annulleeriks eelneva. Klassikalise näitena võiks tuua Austria, mille 1938. aastal annekteeris Saksamaa. Saksamaa poolt vallutatud ja annekteeritud riike vaadeldi pärast Teist

³⁶ Bot, *Nonrecognition and treaty relations*, 69–71.

³⁷ Krepp, *Security and non-aggression*, 29–30.

³⁸ Taagepera, Misjunas, *The Baltic States*, 15–20.

³⁹ Peterson, *Recognition of governments*, 98.

⁴⁰ Hough, “The annexation of the Baltic States”, 429.

maailmasõda eelnevate riikide õiglusjärglastena.⁴¹ See tähendab, et pärast sõda uuesti loodud Austrial oli *de jure* tunnustus juba olemas ja selle riigi teovõime lihtsalt taastati.

Miks ei tunnusta Austraalia Taiwani *de jure*, kuigi kohalikul valitsusel on reaalne võim territooriumi üle juba aastaid? Riik eksisteerib koos kõigi oma atribuutidega.⁴² Vabanduseks ei saa olla see, et peaaegu terve maailm ei tunnusta Taiwani. Läänemaailm ei tunnustanud ka Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu, kuigi Nõukogude Liidul oli juba pikka aega efektiivne kontroll territooriumi üle. Taiwani puhul on tegu tegelikult möödavaatamisega senisest praktikast, aga seda tehakse heade suhete nimel Hiina Rahvavabariigiga.

Juhtumiga seotud Austraalia poliitikud väitsid korduvalt oma seletustes selle kohta, miks Austraalia tunnustas Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu *de jure*, et tegemist on 34 aastat kehtinud reaalsusega ja Nõukogude Liidul on efektiivne kontroll kõnealuste territooriumide üle. Tegemist oli reaalsuse tunnistamisega. Samas aga ei peeta õigeks Nõukogude Liidu tegevust kontrolli saavutamiseks Balti riikide üle.⁴³

Veel ühe näitena sobiks siia Kuveidi juhtum, mis näitab, et õigusvastane anneksioon ei kustuta annekteeritud riigi staatust õigussubjektina. Kuveit okupeeriti Iraagi poolt 1990. aasta augustis. Kuna Iraagi poolt teostatud okupatsioon ja anneksioon olid õigustühised, ei mõjutanud need Kuveidi staatust rahvusvahelise õiguse alusel.⁴⁴ Kuveit vabastati Pärsia lahe sõjaga kiirelt okupatsiooni alt ja taastati riigi teovõime. Selleks andis aluse ÜRO volitus.

Keeldumine tunnustamast Balti riikide anneksiooni Nõukogude Liidu poolt on selgelt ajendatud rahvusvahelisest õigusest. Anneksioon oli illegaalne ja Nõukogude Liidu sõjalise jõu mittetunnustamine lääneriikide poolt näitas, et illegaalse tegevuse läbi saavutatud olukorrale ei saa taotleda legaalsset resultaati.⁴⁵

⁴¹ Mälksuo, *Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus*, 42–43.

⁴² Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 79.

⁴³ B. G. Hilli kiri Balti riikide staatusest välisministri asetäitjale 20.6.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

⁴⁴ Mälksuo, *Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus*, 282–283.

⁴⁵ Hough, "The annexation of the Baltic States", 480.

Vastureaktsioon de jure tunnustamisele Austraalias ja mujal

Esimesed eestlased asusid Austraaliasse elama 19. sajandi viimastel kümnenditel.⁴⁶ 1884. aastal elas Austraalias ametlikel andmetel kaks Eestis sündinud inimest, 1920. aastate algul umbes 150–200 eestlast. 1947. aasta rahvaloenduse andmeil elas Austraalias 1102 Eestis sündinud inimest.⁴⁷ Eestlastega sarnaselt oli sel perioodil Austraaliasse siirdunud ka Lätist ja Leedust. Enne Teist maailmasõda ei olnud ei eestlastel ega tõenäoliselt ka teistel baltlastel Austraalias mingeid nõudmisi, kuna oldi tulnud vabast riigist vabasse riiki.

Peamine osa immigrante kolmest Balti riigist läks sinna aga pärast Teist maailmasõda. Need olid pagulased, kes olid põgenenud Punaarmee eest algselt eeskätt Saksamaale või Rootsi. 21. juulil 1947 kirjutas Austraalia immigratsiooniminister Arthur A. Calwell, kes oli Euroopas ringsõidul, alla kokkuleppele, mille alusel Austraalia lubas põgenikelaagritest vastu võtta ida-eurooplasi. 28. novembril 1947 jõudis esimene laev 843 balti pagulasega kokkuleppe kohaselt Lääne-Austraaliasse Fremantle'isse.⁴⁸

Austraaliasse emigreerus paari aastaga arvestatav hulk Baltikumis sündinud inimesi.⁴⁹ 1971. aasta rahvaloenduse andmeil elas seal 26 842 Balti riikides sündinud inimest (5 313 eestlast, 14 478 lätlast ja 7 075 leedulast). Kui aga arvestada juurde need, kes lugesid end eestlaseks, lätlaseks või leedulaseks, siis on arv suurem. 1974. aastal oli Austraalias kokku 60 800–69 500 end baltlaseks pidavat inimest (11 400–13 200 eestlast, 31 000–36 000 lätlast, 18 400–20 300 leedulast), neist 40 000–50 000 olid hääleõiguslikud. Lisaks Baltikumist pärit inimestele olevat Austraalias elanud veel 128 271 isikut teistest idablokki või Nõukogude Liitu kuuluvatest riikidest.⁵⁰ Kokku teeb see ligi 200 000 inimest, mis on Austraalia kohta küllaltki piisav arv, et end ühiskonnas kuuldavaks teha. Aga kas piisav selleks, et kaasa tuua muutusi Austraalia poliitikas?

⁴⁶ Vt selle kohta Martin Hallik, "Eestlased Austraalias", *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2000), 97–108.

⁴⁷ Hill Kulu, *Eestlased maailmas, ülevaade arvukusest ja paiknemisest* (Tartu: TÜ majandusgeograafia kateeder, 1992), 101–107.

⁴⁸ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 28–29.

⁴⁹ Vt selle kohta B. ja A. Birškys, A. Putnins, I. Salasoo, *The Baltic Peoples – Lithuanians, Latvians, Estonians – in Australia*, Australian Ethnic Heritage Series (Melbourne: AE Press, 1986); Õie Haas, Voldemar Siska, *Eestlased Austraalias, I* (Adelaide: Austraalia Eesti Seltside Liit, 1988).

⁵⁰ John Knight, "The Baltic States: foreign policy and domestic response, 1974–78", *The Australian Journal of Politics and History*, 1 (1979), 35.

Balti pagulased vallandasid Austraalia valitsuse otsusest teada saades laialdase protestilaine. 4. augustil 1974 Sydney Leedu Klubis toimunud rahvakoosolekul otsustati korraldada vastuaktsioonile ja nende läbiviimiseks moodustati Ühendatud Balti Komitee eriüksus Baltic Action Group (BAG), mida asus juhtima Sydney Eesti Seltsi esinaine Tiiu Kroll. BAG oli kogu edasiste aktsioonide käimapanev jõud.⁵¹ 7. augustil toimus Canberas esimene baltlaste protestidemonstratsioon, millest võttis osa umbes 250 lätlast, 150 leedulast ja 100 eestlast. Eestlaste-poolsed korraldajad olid Paul Öpik ja Ingomar Netliv.⁵²

Paari päeva pärast (9. augustil) toimusid demonstratsioonid enamikes Austraalia osariikide pealinnades (Melbourne, Sydney, Adelaide, Perth ja Brisbane) ning 11. augustil Tasmaania pealinnas Hobartis. Lisaks baltlastele olid kohal ka poolakad, ukrainlased, tšehhid ja slovakiid. Nii Melbourne'is kui ka Sydneys osales protestiaktsioonides umbes 3000 inimest, Perthis ja Adelaide'is 2000 ümber ning Brisbane'is umbes 250.⁵³

Melbourne'i Läti Majas peeti 8. septembril 1974 koosolek, kus baltlastele esines föderaalparlamendi opositsiooni liider Snedden, kes muuhulgas lubas, et nende koalitsiooni võidu korral järgmistel valimistel (1975. aastal) läheb anneksiooni tunnustamise otsus revideerimisele.⁵⁴

Canberras toimus linna ajaloo suurim demonstratsioon 19. septembril 1974. Sinna tuli üle Austraalia kokku umbes 1500 inimest Balti riikidest, kes protesteerisid valitsuse otsuse vastu. Washingtoni Austraalia saatkonna juures ja New Yorgis ÜRO peahoone juures toimusid samal ajal Canberra miitinguga baltlaste koordineeritud demonstratsioonid.⁵⁵

Chicago Balti Informatsioonibüroo esitas 13. septembril järjekordse memorandumi Austraalia peakonsul R. Hallile. See koostati kombineerituna 7. septembril aset leidnud massimeeleavalduse ja pressikonverentsiga.⁵⁶

Teade Austraalia poolt Balti riikide Nõukogude Liitu inkorporeerimise tunnustamise kohta *de jure* põhjustas vastuaktsioone kogu läänemaailma baltlaste kogukondades. Näiteks Kanadas saatsid protesti Austraalia võimudele Eesti aupeakonsul I. Heinsoo, Eestlaste Kesknõukogu Kanadas ja Balti Liit Kanadas. Eestlaste Kesknõukogu protestikirjad saadeti Austraalia peaministrile, opositsiooni liidri ja suursaadikule Ottawas. Nendes

⁵¹ Tiiu Krolli kirjalik kommentaar, 5.9.2009.

⁵² Paul Öpik, Ann Tünder-Smith, "A recognition timeline for Whitlam's agreement to *de jure* recognition of the Soviet occupation of the Baltic States", *Meie Kodu*, 8.2.2006.

⁵³ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 230–232.

⁵⁴ "Valitsuse häbi Balti riikide pärast", *Meie Kodu*, 11.9.1974.

⁵⁵ "1500 protest at Baltic recognition", *The Sydney Morning Herald*, 20.9.1974.

⁵⁶ "Baltlaste tänuavaldus peaministrile", *Meie Kodu*, 31.3.1976.

rõhutati, et Austraalia on ametlikult heaks kiitnud ja sanktsioneerinud Nõukogude Liidu ning Saksamaa poolt teostatud agressiooni Balti riikide vastu. Suurbritannia eestlaste 10. augusti 1974 otsuse kohaselt saadeti sarnase sisuga protestikiri Londonis asuva Austraalia ülemkomissari John. L. Armstrongi kaudu Austraalia valitsusele. Balti nõukogu ja lätlaste ning leedulaste organisatsioonid Suurbritannias saatsid Austraalia valitsusele samalaadse sisuga protestikirjad. Sama tegid veel Euroopa Sidegrupi ja Briti Euroopa Vabaduse Liidu juhatused ning Ameerika Ühendriikides paiknev Ülemaailmne Balti Nõukogu.⁵⁷

Peaminister Whitlam palus *de jure* tunnustuse anda küll võimalikult vaikselt, kartes Balti kogukonna reaktsiooni.⁵⁸ Nii jõulist sekkumist ei osanud ta siiski oodata. 5. detsembri seisuga oli toetus peaminister Whitlamile langenud rekordiliselt madalale,⁵⁹ kuigi mitte ainult Balti küsimuse tõttu.

Kui Austraalia *de jure* tunnustus Balti riikide okupeerimisele Nõukogude Liidu poolt sai laiemalt teatavaks, siis üritas peaminister Whitlam algul eitada, et ta oli eelnevate valitsuste kombel lubanud jätkata mitтетunnustamise poliitikat Balti riikide inkorporeerimise asjus. Senaator Greenwoodi käes oli aga vastupidist tõestav kirjavahetus. Pärast arusaamist, et tal ei õnnestu tõendeid eirata, tegi Whitlam katse seletada oma valimiseelsest lubadusest taganemist Goa näite varal.⁶⁰

Välisminister Donald Willesee rõhutas olukorda kommenteerides, et Austraalia ei saa lasta migrantide vähemusel endale poliitilisi otsuseid peale sundida. Ta väitis, et ei heida küll baltlastele ette nende seisukohta, aga kindlasti pole neil lubatud dikteerida valitsuse välispoliitikat, mis sellel kujul oli täiesti reaalse situatsiooni ignoreerimine.⁶¹ Samas tugines see ignoreerimine rahvusvahelistele lepingutele ja üldisele mittetunnustamispoliitikale.⁶²

1975. aasta konstitutsiooniline kriis viis sündmusteni, mis kulmineerusid peaminister Whitlami ametist eemaldamisega 11. novembril 1975 kindralkuberner sir John Kerri poolt ja asendamisega opositsiooniliidri Malcolm Fraseriga, kellest sai peaministri kohusetäitja. Tegemist oli pretsedendiga – nimelt oli kindralkuberneril kuninganna esindajana peaministri tagasikutsumise õigus, kuid seda polnud kunagi varem kasutatud.

⁵⁷ "Maailma reaktsioon", *Meie Kodu*, 18.9.1974.

⁵⁸ F. B. Cooperi kiri Austraalia Moskva saatkonnale 11.6.1974, NAA, A 1838/385, 69/1/3/8, part 2.

⁵⁹ "PM-s rating at record low", *The Sun-Herald*, 15.12.1974.

⁶⁰ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 117–118.

⁶¹ "Censure over Baltic States move", *The Canberra Times*, 5.8.1974.

⁶² Bot, *Nonrecognition and treaty relations*, 224–226.

Neid sündmusi on käsitletud kui kõige suuremat poliitilist ja konstitutsioonilist kriisi Austraalias. Seda kriisi ei põhjustanud küll Balti riikide inkorporeerimise tunnustamine Nõukogude Liitu *de jure*, kuid see aitas kriisi süvendada. Kriisi peapõhjus oli valitsuse saamatus saada kokku järgmise aasta eelarve.

Teatavas mõttes oli kriis kingitus baltlastele. Nimelt lubas Malcolm Fraser, kes oli valitud opositsiooni liidriks, 3. aprillil 1975 intervjuus Austraalia vähemusrühvuste pressile, et tema saamisel peaministriks võetakse *de jure* tunnustus Balti riikide inkorporeerimisele tagasi.⁶³ Saades valijate mandaadi valimisvõiduna (13. detsembril samal aastal), tegi ta selle lubaduse teoks. See oli peaministriks valitud Fraseri esimesi otsuseid, mis võeti vastu 17. detsembril 1975.⁶⁴ Tiiu Krolli sõnul oli ta teel Adelaide'is toimuvatele Eesti päevadele, kui Fraser helistas isiklikult ja teatas, et on oma lubaduse Balti kogukondade ees täitnud.⁶⁵ Austraalia saadikule Moskvast teatati paar päeva pärast otsuse vastuvõtmist, et ta enam ei arvestaks Eesti, Läti ja Leeduga kui osaga Nõukogude Liidust ning sellest tulenevalt instrueeritakse teda Balti riike mitte külastama.⁶⁶

Rääkides Balti riikidest pärit Austraalia elanikega "Whitlami juhtumist", selgub ka, et kriis tekitas koguni ühe positiivse nähtuse – nimelt balti pagulaste taaskinnitatud ühtsuse. Whitlami otsuse vastu võitlemisega algas balti kogukondade tihe ja saavutusterohke poliitiline koostöö. Seda kinnitavad nii Ühendatud Balti komitee tollane eestlaste peaesindaja Tiiu Kroll kui ka Leedu kogukonna esindaja Vytautas Patašius.⁶⁷

Kas käsitletud juhtumil oli Balti riikide tulevikku silmas pidades mingit olulist tähendust? Ilmselt osutus see küllaltki oluliseks, olles üks sündmustest, mis pani seisma Külma sõja pingelevenduse tingimustes suhtelisel pidurdamatu protsessi. Nimelt oleks võinud Austraalia ja Uus-Meremaa eeskujud doominoefektina järgida kogu maailm, andes *de jure* tunnustuse piiridele Ida-Euroopas. Balti pagulaste pingutusel ja selgitustööl oli nii Austraalias kui ka kogu läänemaailmas küllaltki tähtis osa selle protsessi tagasipööramisel. Ka Austraalia sisepoliitilise pinge taga olid ikkagi osaliselt Baltikumist pärit inimesed, kellel õnnestus opositsioon enda poole võita. Või õnnestus opositsioonil kasutada pagulasi oma eesmärkide

⁶³ Dunsdorfs, *The Baltic dilemma*, 302.

⁶⁴ Edgars Dunsdorfs, *The Baltic dilemma, II: The case of the reversal of the de jure recognition by Australia of the Baltic States into the Soviet Union* (Melbourne, Baltic Council of Australia, 1982), 352.

⁶⁵ Tiiu Krolli kirjalik kommentaar, 5.9.2009.

⁶⁶ "Libs reject Soviet claim to Baltic", *Daily Telegraph*, 17.12.1975.

⁶⁷ Tiiu Krolli ja Vytautas Patašius kommentaarid, 27.3.2008.

saavutamiseks. Arvatavasti toimus koostöö mõlemasuunaliselt ja sellest võitsid mõlemad pooled.

17. novembril 1978 ütles opositsiooniliider William George Hayden oma sõnavõtus Melbourne'i Läti Majas, et 1974. aasta leiboristide otsus Balti riikide inkorporeerimise *de jure* tunnustamise kohta oli vale ning tegi tema koos paljude teiste partei liikmetega õnnetuks. Tähendab – 1978. aasta keskpäigaks oli 1974. aasta situatsioon taastatud, kõik parteid tunnustasid Nõukogude Liidu kontrolli Baltikumi üle *de facto*.⁶⁸

Protsessi tagasipööramine koos sellega kaasneva väidetava pretsedendiga rahvusvahelise õiguse ajaloos andis hea aluse nõuda kiiret taasiseseisvumise tunnustamist pärast seda, kui Eesti end 20. augustil 1991 iseseisvaks kuulutas. Austraalia leiboristlik valitsus eesotsas Robert Hawke'iga oli siis esimeste riikide seas, kes tunnustas Eesti riigi taasiseseisvumist (27. augustil).⁶⁹

Kokkuvõte

Austraalia valitsuse otsus tunnustada Balti riikide inkorporeerimist Nõukogude Liitu oli taganemine lääneriikide üldisest mittetunnustamispoliitikast antud küsimuses.

Arhiivimaterjalidest selgub, et konsultatsioonid erinevates lääneriikides paiknevate Austraalia saatkondadega selles küsimuses käisid juba alates 1974. aasta aprillist. Samas oli Austraalia peaminister korduvalt lubanud jätkata eelmiste valitsuste poolt praktiseeritud mittetunnustamispoliitikat. Sellest tulenevalt vaikiti otsusest ja Austraalia üldsus sai sellest teada alles Reutersi Moskva korrespondendilt laekunud info kaudu.

Pole võimatu, et Nõukogude Liit hakkas otsima tunnustust Balti riikide inkorporeerimisele võimalikult kaugelt, kuna Teise maailmasõja lõpust oli möödas juba rohkem kui 30 aastat ja tundus olevat sobiv hetk hakata seda taotlema varjatult. 1974. aastaks oli Baltikumi anneksiooni mittetunnustamine lääneriikide poolt muutunud rahvusvahelistes suhetes Nõukogude Liidu jaoks teataval määral piiravaks ja seda põhiliselt Külma sõja pinge-teleevenduse tingimustes. Laiemalt vaadates soovis Nõukogude Liit saada CSCE lõppaktiga *de jure* tunnustust kõigile Teise maailmasõja järgseile piiridele ja režiimidele Ida-Euroopas. Arvatavasti oli Austraalia 1974. aasta otsust tauniv vastukaja nii sisepoliitiliselt kui ka ülemaailmselt üks põh-

⁶⁸ Knight, "The Baltic States", 20–22.

⁶⁹ Vt selle kohta Eesti välisministeeriumi aastaraamat 2008/2009.

jusi, miks CSCE konverentsi lõppaktiga anti piiridele Ida-Euroopas siiski ainult *de facto* tunnustus.

Käesolevas artiklis detailselt analüüsitud juhtumi muudab eriliseks Austraalia taganemine üldisest mittetunnustamispoliitikast, mis tõi kaasa väidetava pretsedendi rahvusvahelise õiguse ajaloos – anda tunnustus *de jure* ja see mõne aja pärast tagasi võtta.

Ainult lääneliku demokraatiaga riikides on võimalik, et sisepoliitiline debatt ja surve võivad mõjutada välispoliitikat sellisel määral, et tuleb – mõnevõrra oma usaldusväärsust kaalule pannes ja läbi pretsedendi loomise – oma varasem otsus ümber muuta.

ABSTRACT: *Recognition of Annexation of the Baltic States by Australia*

The current article deals with the *de jure* recognition of the annexation of the Baltic States into the Soviet Union (1940) by the Australian labour government from the second half of 1974 until a little more than a year later. Reversing the recognition by the following liberal government set a precedent in the history of international law. In fact, Australia was the first western country that recognized *de jure* the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union.

The thesis focuses on how international law has dealt with *de jure* and *de facto* recognition and what other such incidents have taken place throughout history. Cases and solutions of Austria, Poland, Taiwan, and Kuwait are discussed.

Western countries followed the Stimson doctrine in their non-recognition policy that in its turn relied on Briand-Kellogg pact (1928). Originally this doctrine was directed against Japan, which in 1931 unlawfully annexed Manchuria (then belonging to China). After World War II, the western world applied the Stimson doctrine in a new situation in not recognizing new borders and regimes in Eastern Europe.

The basis of *de jure* recognition by Australia was Ambassador Plim-soll's visit to Estonia in the second half of 1974. Australia announced officially that it had recognized *de jure* the annexation of the Baltic States by the Soviet Union.

It is generally considered that Finland and Switzerland recognized *de jure* the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union, although officially neither of the countries confirmed that. In the case of Finland, the Soviet Union relied on the three-day unofficial visit of Urho Kaleva Kekkonen, the president of Finland in 1964. As the western countries did not recognize some regions and regimes of Eastern Europe after World War II, the international law practice of the Soviet Union considered any contact at least *de facto* recognition.

The article describes the formation of the Baltic community in Australia and the clause that Australia gave a promise of never recognizing the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union. This promise was confirmed by new governments including that of Edward Gough Whitlam, who came to power in 1972.

Otherwise peaceful Baltic immigrants launched a widespread campaign against the decision of the government. With meetings, protest letters, and other actions, the Baltic problem was in the limelight for more than a year among the general public of Australia. Protests were carried out in Australia as well as other western countries.

The Balts used the opposition as a significant aid in fighting against the decision of the government. The opposition supported Estonians, Latvians, and Lithuanians and promised that when they come to power they would take back the recognition. Some labourists were also opposed to the questionable decision of the prime minister.

Possible beneficiaries of the decision could have been the prime minister of Australia Whitlam (who decided upon recognition single-handedly), the minister of foreign affairs of Australia Don Willesee, ambassador of Australia in Moscow James Plimsoll, secretary of Australian Ministry of Foreign Affairs Alan Renouf, and Leonid Brezhnev on behalf of the Soviet Union. Clumsy justifications of the Australian government's decision are brought together with how the general public and opposition rejected them. Possible benefits for Australia and the Soviet Union and harm caused to both sides by the decision is discussed within the framework of international relations.

The article claims that the Soviet Union sought *de jure* recognition of the borders in Eastern Europe including incorporation of the Baltic States into the Soviet Union and started looking for it from the faraway corners of the world – Australia and New Zealand. The Soviet Union hoped for the domino effect to occur – that the whole world would follow Australia – and that a desire for relief from cold war tension would bring forth the

final confirmation in the final act of CSCE in Helsinki on August 1, 1975. The events described in the article and CSCE conference together with its final act are seen as having a close connection.

However, the western world decided to follow the principles of the Stimson doctrine of not recognizing unlawful annexation, and as a result of that only *de facto* recognition of the borders in Eastern Europe after World War II was achieved in the final act of CSCE. One reason why the western world refused to change its principles lies in the strong domestic political counter-reaction in Australia to the decision.

Some time later Australian action was followed solely by New Zealand. Their action did not bring forth such vast internal discussion compared to Australia, mainly due to the absence of Baltic communities in the country.

On the basis of the Stimson doctrine, independence was restored in Estonia, Latvia, and Lithuania in 1991.

TÖNIS MÄRTSON (b 1981), MA.